

Documento de Trabajo

Working Paper

**¿Retirada de último momento? Evaluaciones,
opciones y alternativas a los Acuerdos de
Asociación Económica (AEE)**

Andrew Mold

20/09/2007

*Documento de Trabajo N°33/2007
(traducido del inglés)*

¿Retirada de último momento? Evaluaciones, opciones y alternativas a los Acuerdos de Asociación Económica (AAE)

Andrew Mold¹

Índice

1. Introducción
2. ¿Cuáles son las motivaciones de la UE?
3. ¿Fracasaron realmente los regímenes de acceso preferencial no recíproco?
4. El punto de partida de las economías africanas
5. Resultados de los estudios empíricos: ¿un consenso universal poco común?
6. ¿Es preferible la integración Sur-Sur?
7. ¿Combatir la retórica con más retórica?
8. ¿Un camino alternativo hacia adelante?
9. Bibliografía

Introducción

Por lo que respecta a los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) –la opción propuesta para sustituir el Acuerdo de Cotonú para 77 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)–, quizá se podría acusar con razón a la Comisión Europea de estar metiéndose en un callejón sin salida. Desde que fueron anunciados en abril de 2002 por Pascal Lamy, comisario para el Comercio de la UE (y hoy director general de la OMC), la Comisión ha estado a la defensiva, tratando de defender esa política no sólo de las críticas de las ONG tanto del Norte como del Sur, de respetados economistas y de los propios países ACP, sino también, algo que resulta significativo, de diversos Estados miembros de la UE (en particular del Gobierno británico y del senado francés)². Los siguientes comentarios reflejan el sentir general de algunas de las críticas:

“Los AAE como acuerdos de libre comercio nunca fueron la primera opción para los países ACP. Nunca. Pero no nos quedó otra alternativa...” (Sutiawan Gunessee, embajador de Mauricio en Bruselas).

¹ Partes de este texto se han tomado del libro *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, publicado por Amsterdam University Press en abril de 2007. El autor desearía dar las gracias al embajador Peter Roble, del Centro Africano de Políticas Comerciales, Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), Addis Abeba, por sus útiles sugerencias y por haberle facilitado una serie de textos y artículos. También querría dar las gracias a Remi Lang y a Romain Perez. Cualquier posible error en el presente documento será responsabilidad exclusiva del autor. Las opiniones en él expresadas son exclusivamente las del autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas.

² Especialmente digna de mención es la coalición informal de ONG constituida por, entre otras, 11.11.11, ActionAid, Bread for the World, Church Development Service, Oxfam International y Enda, que recientemente han exhortado de forma conjunta a la CE a que deje de presionar a los países africanos para que accedan a nuevas relaciones comerciales de aquí a finales de año, y que advierten de que las actuales propuestas tendrían consecuencias muy negativas para el desarrollo. Véase el comunicado de prensa disponible en <http://www.oxfam.org.uk>, 14/II/2007.

“Si 30 años de libre acceso no recíproco al mercado de la UE no han conseguido mejorar la situación económica de ACP, ¿cómo va a hacerlo un acuerdo comercial recíproco? [...] Existe el temor de que la liberalización del comercio y las inversiones mediante la eliminación progresiva de las barreras comerciales entre los dos bloques económicos pueda acentuar aún más las diferencias entre ambos y probablemente acabar con el escaso desarrollo que algunos países ACP han logrado en los últimos años” (Aliyu Modibo Umar, ministro de Comercio de Nigeria) (cita tomada de South Centre, 2006, p. 5).

Fuera del círculo interno de la Comisión, pocos analistas parecen tener demasiada confianza en que merezca la pena aceptar el acuerdo puesto actualmente sobre la mesa. La mayoría de los comentaristas se muestran perplejos de que la UE se muestre tan firme en su determinación de luchar por que se apruebe esa política. Hasta el ex secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, manifestó en su alocución a los jefes de Estado de los países ACP que los AAE “amenazaban con obstaculizar aún más la capacidad [de esos países] de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (cita tomada de Oxfam, 2006, p. 15). Dado el alcance de las críticas, y en vista de la probabilidad de que ningún país ACP acceda a un acuerdo de ese tipo con la UE antes del 1 de enero de 2008, fecha fijada como plazo, existe la posibilidad de que la Comisión termine enormemente abochornada por esta cuestión.

A primera vista resulta ciertamente muy difícil ver qué podrían aportar exactamente los AAE a los países ACP. Los países ACP menos adelantados ya cumplen los requisitos necesarios para disfrutar de acceso preferencial en virtud de la iniciativa “Todo menos armas” de la UE. Esos países menos adelantados estarían confiriendo a la UE un acceso libre de aranceles a cambio de unas preferencias a las que ya tienen derecho de todas formas.³ Sin embargo, los países ACP en desarrollo no tienen derecho a esas mismas preferencias y, en la medida en que compitan para los mismos productos, están en desventaja con respecto a los menos adelantados. Esos países tendrían que sopesar las ventajas de un acceso preferencial al mercado de la UE y cualquier posible beneficio neto extraído de una integración regional con el coste derivado de otorgar a la UE acceso preferencial a su propio mercado regional (McKay, Morrissey y Milner, 2007).

En vista de esta situación, los argumentos esgrimidos por los funcionarios de la Comisión para defender los AAE se basan fundamentalmente en los efectos “dinámicos” a largo plazo de un aumento de la competencia, economías de escala, un fortalecimiento de las instituciones y una mejora general del entorno de política económica. Como discutiremos más adelante, resulta muy difícil, por no decir imposible, predecir esos “efectos secundarios” y, de hecho, no hay garantía alguna de que vayan a tener las consecuencias que afirman los funcionarios de la Comisión; es más, es posible que puedan afectar negativamente a las perspectivas de desarrollo de los países ACP en su conjunto.

De hecho, existen motivos justificados para creer que, actualmente (y en el futuro próximo, es decir, durante los próximos 10 o 15 años), el conjunto de los países ACP, y especialmente los del África subsahariana, no están en situación de liberalizar de forma considerable su comercio con la UE. También es importante tener en cuenta que África representa tan sólo el 1,4% del total de exportaciones (y el 1,7% del total de importaciones) de mercancías de la UE, lo cual quiere decir que la UE se juega poco: independientemente del éxito o el fracaso de los AAE, las repercusiones para la UE serán probablemente bastante limitadas y cualquier ajuste, relativamente sencillo. Para los países africanos, sin embargo, la situación es bien distinta, como documentaremos más adelante; sus importaciones y los ingresos que obtienen de sus exportaciones siguen dependiendo enormemente de los mercados europeos. En resumen, los países africanos de la ACP se juegan

³ En principio, ciertamente, es posible que las condiciones de acceso ofrecidas por un AAE sean menos restrictivas y más seguras que las ofrecidas por el Acuerdo de Cotonú o por la iniciativa “Todo menos armas”, que podrían ser revocadas unilateralmente por la UE. Sin embargo, quizá habría que discutir si esa ventaja basta, de por sí, para inclinar la balanza en favor de la firma de AAE.

mucho en las negociaciones de los AAE.

En este documento se tratarán de explicar las circunstancias que rodean esta posible debacle y se sugerirán también algunas “vías de escape” para la Comisión (formas de modificar su postura de forma que las nuevas propuestas sobre el Acuerdo de Cotonú resulten aceptables para todas las partes). No entraremos en un análisis detallado de los distintos escenarios y las distintas modalidades de los acuerdos actuales, por considerar que ya se ha hecho de forma admirable en otros documentos.⁴ Trataremos más bien de dar una idea general de los argumentos esgrimidos por ambas partes y de realizar una evaluación crítica de ellos. El apartado 2 de este documento tratará de explicar los motivos que subyacen a esta ambiciosa iniciativa de política y en él se alegará que, más allá de las frustraciones derivadas de la falta de resultados tangibles de los anteriores accesos no recíprocos a los mercados y las preocupaciones generadas por el vencimiento de la exención de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para el Acuerdo de Cotonú, el principal motivo de esta iniciativa es defender los intereses estratégicos de la UE en sus antiguas colonias. El apartado 3 explica cómo el cambio hacia acuerdos bilaterales de libre comercio tiene su origen en un diagnóstico incorrecto del problema: el aparente fracaso del acceso no recíproco a los mercados se debe, al menos en parte, a las medidas adoptadas por la propia UE para limitar los beneficios disponibles. A pesar de sus deficiencias, se alega que esos regímenes de acceso no recíproco a los mercados eran (y siguen siendo) mejorables (un aspecto que retomaremos de nuevo en las conclusiones).

El apartado 4 describe los principales problemas a que se enfrentan las economías africanas y sugiere que la clase de liberalización acelerada del comercio que impondrían los AAE plantea el riesgo de una mayor desindustrialización y una pérdida de competitividad, con todo lo que ello supone para el desarrollo a largo plazo. El apartado 5 ofrece un breve resumen de algunos de los estudios empíricos disponibles sobre la cuestión, subrayando hasta qué punto existe un consenso sobre las negativas repercusiones de esos acuerdos, al menos a corto y medio plazo. El apartado 6 sugiere que a los países africanos les convendría más centrarse primero en profundizar la integración regional entre ellos, en vez de hacer que ésta dependa de acuerdos con la UE. El apartado 7 expone algunas de las cuestiones estratégicas y de negociación que deberían tener en cuenta los países africanos. Y por último, el apartado 8 argumenta que sería aconsejable que la Comisión considerara la posibilidad de ofrecer alguna otra alternativa a los países ACP (las opiniones favorables a los AAE entre los países ACP no parecen ir en aumento; es más, recientemente, a medida que se va agotando el plazo, se ha venido detectando un aumento de la hostilidad hacia esa propuesta).⁵ Una de las alternativas sería “ajustar” el actual Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), el conjunto de preferencias “generales” que se ofrecen a la mayoría de los países en desarrollo, para hacerlo más incluyente y menos susceptible de litigios en el marco de la OMC. Se considera que ello serviría mejor a los intereses de los países ACP en su conjunto que cualquier AAE (aunque también en este caso todo dependería de la letra pequeña del acuerdo).

2. ¿Cuáles son las motivaciones de la UE?

Quizá convenga empezar por reflexionar acerca de las motivaciones de la UE para poner en marcha el proceso de AAE. Sin duda, en cierta medida, la iniciativa refleja la frustración de la UE por los modestos resultados de sus regímenes de acceso preferencial a los mercados. A pesar de haber disfrutado de un acceso privilegiado a los mercados durante más de 30 años, la posición comercial relativa de los países ACP ha empeorado. A menudo se emplea para criticar las preferencias

⁴ Véase, en particular, el excelente estudio de Bilal y Rampa (2006). Para acceder a un banco de datos sobre los artículos y estudios existentes en materia de AAE, véase <http://www.acp-eu-trade.org>.

⁵ Véase, por ejemplo, la reciente declaración de diversas ONG en contra de lo que consideran una “presión” por parte de la CE a los países ACP en las negociaciones sobre los AAE en http://www.oxfamsol.be/fr/article.php3?id_article=918.

comerciales de la UE el hecho de que el porcentaje de las exportaciones al mercado de la UE de los países del África subsahariana con quienes se establecerían AAE haya disminuido progresivamente desde un 3% en 1985 hasta un 0,9% en 2003, un hecho que refleja problemas de competitividad y restricciones de la oferta, así como un descenso de los precios reales de algunos productos básicos y unas normas de origen restrictivas (Hinkle y Newfarmer, 2006). Sin duda, esto tiene una explicación: la mayoría de los países pobres en desarrollo han estado sujetos a patrones de exportaciones basados en la exportación de productos básicos, cuya cuota en el comercio mundial ha venido experimentando un continuado descenso. Es evidente, sin embargo, que las concesiones conferidas por Lomé y Cotonú a los países ACP no han sido capaces de contrarrestar esa desventaja estructural, mientras que otras regiones del mundo en desarrollo (particularmente Asia Oriental) han aumentado radicalmente su cuota en el mercado europeo al diversificar rápidamente su actividad hacia los productos manufacturados.

Los AAE pueden ser también reflejo de la incapacidad relativa de la Comisión para ofrecer soluciones alternativas a los problemas de desarrollo de los países del África subsahariana: al haber adquirido tantos compromisos (como, por ejemplo, la ampliación a los países del Este, la moneda única o la reforma de la Política Agrícola Común), la Comisión se encuentra cada vez más al límite desde el punto de vista financiero y sin los recursos necesarios para comprometerse a más acciones. La *opción fácil* en semejantes circunstancias sería ofrecer acuerdos de libre comercio, ya que las consecuencias presupuestarias de la liberalización arancelaria sólo se hacen sentir *ex-post*, no *ex-ante*. A pesar del reciente anuncio, en octubre de 2006, de la asignación adicional de 2.500 millones de dólares para ayudar a los países signatarios a adaptarse a la liberalización del comercio, se han expresado reservas acerca de la probabilidad de que la UE vaya a poner más recursos a disposición de los signatarios de los AAE (aunque puede que se reasignen fondos de ayuda destinados previamente a otros objetivos). Como señaló en su momento el *Financial Times*, “siguen existiendo dudas sobre la parte del trato correspondiente a la UE. Bruselas habla mucho pero los resultados son escasos”.⁶ Un ejemplo de ello es el hecho de que sólo se haya distribuido el 28% de la ayuda del presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) desde 2000.

Se ha llegado a afirmar que lo que se persigue con reestructurar las relaciones comerciales con los países ACP es promover más eficazmente el comercio UE-África subsahariana, fomentar más activamente los objetivos generales de desarrollo y cumplir mejor las normas de la OMC. Sin embargo, los AAE forman parte integral de la política comunitaria en materia de áreas de libre comercio y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión publicado en 1995⁷ se expresó claramente que el objetivo de la Comisión era mejorar la competitividad de las exportaciones comunitarias ante el aumento de la competencia con sus principales competidores industriales:

“Los acuerdos de libre comercio son beneficiosos desde el punto de vista económico, especialmente cuando contribuyen a reforzar la presencia de la UE en las economías mundiales de mayor crecimiento, que es nuestro objetivo principal... Más recientemente, esta justificación económica directa se ha visto acompañada además de consideraciones de tipo estratégico sobre la necesidad de reforzar nuestra presencia en mercados concretos y atenuar la posible amenaza de que otros establezcan relaciones privilegiadas con países de importancia económica para la UE... El nivel de aranceles en muchos de nuestros socios, especialmente de los recientemente industrializados y aquéllos en desarrollo, sigue siendo elevado. No es raro ver aranceles del 30-40% de media... Por tanto, parece obvio que nos beneficiaría convencer a esos países de que firmen acuerdos de libre comercio con la Unión que nos permitan impulsar la desregulación y la eliminación de aranceles”.

⁶ Alan Beattie y Andrew Bounds, “EU Struggles to Improve Reputation of ‘Aid-for-Trade’”, *Financial Times*, 20/X/2006.

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, “Free Trade Areas: An Appraisal”, 1995, p. 6.

Declaraciones como éstas resultan difícilmente compatibles con la necesidad de que la UE “deje de lado sus intereses comerciales particulares” si se quieren cumplir los objetivos de desarrollo de los AAE. Según Holdar (2000, p. 73):

“La evolución histórica de los programas de ayuda de la Comisión y la distribución geográfica de la ayuda de sus Estados miembros muestran que la UE carece de una estrategia sistemática para dirigir sus relaciones, y las de los Quince, con los países receptores de la ayuda. La UE sigue actuando fundamentalmente como una unión aduanera en sus relaciones con los países del Tercer Mundo (las cuestiones relativas a la ayuda y al comercio están estrechamente vinculadas) y lo que guía la distribución de la ayuda de la UE es una mezcla de intereses nacionales de sus miembros que guarda relación con las variaciones en el poder relativo de cada uno de ellos en el seno de la Comunidad”.

En sus relaciones con los países en desarrollo, la Comisión ha tendido cada vez más a entender los acuerdos comerciales como el principal catalizador de cambios, al obligar a los países a liberalizar sus economías. Pero puede que no haya sido necesariamente la mejor forma de inducir a los países en desarrollo a aceptar la necesidad de reforma. Y, ciertamente, la forma en que se han celebrado algunos de los últimos acuerdos con países en desarrollo (entre ellos el acuerdo UE-México) presentan cierto tinte mercantilista (Freres, 2007). Además, algunos países europeos siguen tendiendo a ver muy mal cualquier posible incursión en un continente considerado *su* esfera de interés (sólo hay que ver la desconfianza y la sospecha que recibe la creciente presencia de China).⁸ Es en este contexto en el que hay que entender la persistencia con que la Comisión persigue la firma de AAE con los países ACP.

La pregunta que cabe plantearse es si el objetivo último de la UE es básicamente unir firmemente el destino económico de los países ACP al de la UE y si esto es una clara prueba de la *manía neocolonialista* de la Unión. Como han afirmado Schiff y Winters (2003, p. 201), “resulta muy dudoso el interés de la UE en aplicar una buena política económica (por no hablar de una “buena” práctica económica) en los países ACP; éstos son demasiado pequeños y están demasiado lejos como para influir de forma considerable en los intereses de la Unión y, a menudo, los Estados comunitarios tienden a ver de forma distinta una misma cuestión”. Schiff y Winters también opinan que “tratar de disciplinar a las antiguas colonias para que persigan políticas en materia económica y política no aprobadas en las capitales europeas supondría una pesadilla para cualquier experto en relaciones internacionales”.

Por su parte, los funcionarios de la UE alegan que, con el fin de la exención de la OMC, a la Unión no le quedaba otra opción que proponer un cambio hacia un acuerdo recíproco. Sin embargo, quienes critican los AAE alegan que los acuerdos ACP-Lomé-Cotonú llevan mucho tiempo aplicándose y que la OMC nunca les ha planteado ningún problema. Es cierto que la UE ha tenido que acudir al mecanismo de disputas de la OMC para defender otros elementos de su política comercial, como por ejemplo en el caso del régimen comunitario del plátano o de la ampliación (por motivos políticos) del SPG+ a Pakistán.⁹ Y, ciertamente, existen tensiones entre los países en desarrollo, entre los que disfrutan de preferencias especiales, como Mauricio para el azúcar o Jamaica para los plátanos y el azúcar, y aquéllos que se sienten excluidos de ellas, como Brasil, Tailandia, Perú o Costa Rica.

⁸ De la misma manera, los funcionarios de la CE a menudo defienden que la Ley estadounidense de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA, por sus siglas en inglés), que ofrece acceso libre de impuestos al mercado estadounidense para una serie de productos (ciertamente limitados), ofrece muchas menos ventajas que la propia iniciativa “Todo menos armas” de la UE, a pesar de que esa Ley ha propiciado un considerable aumento del comercio textil, algo que no se ha producido en 30 años de vigencia del Acuerdo de Cotonú.

⁹ Esto tuvo lugar durante la guerra de Afganistán, cuando la Administración estadounidense negociaba el apoyo del Gobierno paquistaní a su “guerra contra el terrorismo”. La UE recibió presiones para hacer algo en apoyo de ese objetivo, por lo que amplió su régimen SPG-Drogas (SPG+) a Pakistán, a pesar de que éste se había diseñado exclusivamente para países latinoamericanos que se enfrentaran a graves problemas de producción y tráfico de drogas.

Sin embargo, la idea de que la OMC vaya de repente a ser inflexible con todos los acuerdos regionales no resulta realmente creíble. Actores tan importantes como EEUU, Japón, Canadá y muchos otros de menor peso se juegan demasiado en los acuerdos regionales de comercio (ARC) y preferentes como para que la OMC se adhiera a una interpretación rigurosa del principio de la Nación Más Favorecida (NMF) o incluso del Artículo 24 relativo a los acuerdos regionales. De hecho, tal es la complejidad de sus acuerdos comerciales que la UE tan sólo cuenta con nueve socios con los que comercia en una situación que cada vez con más frecuencia se denomina incorrectamente “nación más favorecida”, de la que se supone que gozan igualmente todos los miembros de la OMC.¹⁰ En un momento en el que se necesita consenso y construir en mayor medida a partir de intereses comunes para salir del punto muerto en que se encuentran las negociaciones multilaterales, resulta muy poco probable que la OMC vaya a emplearse como foro para discutir frontalmente estas cuestiones.

3. ¿Fracasaron realmente los regímenes de acceso preferencial no recíproco?

Los países africanos tienden a condenar cualquier intento de reducir el acceso preferencial. A muchos les preocupa enormemente, además, el deterioro de las preferencias como consecuencia de la reducción generalizada de los aranceles mediante liberalizaciones multilaterales y unilaterales. Sin embargo, si el resultado de los acuerdos preferenciales ha sido aparentemente tan malo, ¿por qué se muestran tan reacios los países africanos a perder ese acceso preferencial? Es una observación relativamente generalizada que las exportaciones totales de África en los últimos 20 o 30 años han sido bastante mediocres, con un crecimiento relativamente lento de las exportaciones de sus principales productos y un progreso aún más lento en la diversificación de sus exportaciones más allá de los productos primarios. Desde el establecimiento del Acuerdo de Lomé en 1975, por ejemplo, el porcentaje de importaciones comunitarias procedentes de los países ACP ha descendido desde un 7,7% hasta un 2,7% en 2000.

Todos los argumentos esgrimidos por la UE en favor de los AAE se basan en el hecho de que las anteriores políticas de acceso no recíproco hubieran fracasado. Sin embargo, ese argumento podría interpretarse como interesado, e implícitamente culpa a los países en desarrollo de su mala situación, sin reflexionar acerca de la responsabilidad de la propia UE en los resultados. Como se sostiene en Mold (2004 y 2005), existe todo un abanico de motivos por los que el acceso no recíproco a los mercados no ha logrado generar la respuesta deseada en términos de oferta; muchos de ellos guardan relación con el propio diseño de los regímenes, más que con una escasa capacidad de oferta de los países en desarrollo (aunque no hay duda de que esto también representó un importante papel). Dos problemas particularmente graves son la complejidad de los acuerdos existentes y su carácter discrecional.¹¹ La UE, por ejemplo, ofrece actualmente tres importantes regímenes preferenciales que afectarían a las exportaciones africanas y que se solapan entre sí: ACP, iniciativa “Todo menos armas” y SPG estándar (que recientemente se ha visto complementado con el SPG+, que impone toda una serie de nuevas condiciones a los países en desarrollo que deseen beneficiarse del acceso preferencial).

Quienes critican esos regímenes tienen sin duda razón en que las preferencias no han resultado tan útiles como sus defensores afirman. Gran parte de las exportaciones africanas siguen siendo productos básicos y, como tales, están exentas de aranceles en base al principio de NMF

¹⁰ Alan Beattie y Frances Williams, “Who’s for the OMC?”, *Financial Times*, www.ft.com, 4/IV/2005.

¹¹ En Mold (2004) argumento que a los países africanos les convendría pedir una homogeneización de los regímenes preferenciales ofrecidos actualmente por los denominados “países QUAD” (EEUU, Japón, Canadá y países de la UE) con el fin de conseguir la eliminación paulatina del actual “batiburrillo” de preferencias. Unos compromisos firmes a largo plazo de los “países QUAD” minimizarían la incertidumbre que hasta la fecha ha estado minando el posible impacto de esos acuerdos. En ese sentido, los “países QUAD” deberían esforzarse por “desligar la política del sistema de preferencias”. También deberían simplificarse las normas de origen concediendo una acumulación automática dentro de África, algo que supondría un incentivo para la integración regional africana.

(claramente, en el interés de mantener la competitividad, resulta lógico que los países industrializados permitan la entrada en ellos de insumos primarios libres de impuestos). Los críticos de esos regímenes también tienen razón en subrayar que la posterior pérdida de preferencias podría tener efectos extremadamente negativos, especialmente para los productos que se benefician de cuotas especiales de importación (azúcar, plátanos y productos textiles). El FMI (2004) ha identificado recientemente un grupo de países cuyas pérdidas estimadas en caso de un deterioro de las preferencias superarían el 2% de los valores unitarios de exportación. Entre los países subsaharianos, los casos más notables serían Mauricio (-11,5%), Malawi (-6,6%) y Mauritania (-4,8%). Otros países que se verían negativamente afectados son las Seychelles, Suazilandia, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Tanzania, Costa de Marfil y Comoras.

Los críticos hacen referencia con frecuencia a otra característica de esos regímenes: su escaso índice de utilización (es decir, un amplio porcentaje de las importaciones que técnicamente cumplirían los requisitos para gozar de una exención de impuestos o de acceso preferencial en realidad no se benefician de ello (UNCTAD, 2004)). Sin embargo, recientemente se está poniendo de manifiesto que el uso de las preferencias ha sido en realidad bastante superior a lo que se imaginaba anteriormente (los cálculos efectuados en el pasado han tendido a no tener en cuenta el hecho de que las exportaciones pueden reunir los requisitos para disfrutar de distintos regímenes simultáneamente (OCDE, 2004)). Ése es el caso precisamente del África subsahariana, cuyas exportaciones pueden optar a un acceso preferencial a la UE en virtud de, nada más y nada menos, tres regímenes en competencia: iniciativa “Todo menos armas”, SPG y Acuerdo de Cotonú. La mayoría de los países africanos consideran que la amplia mayoría de sus exportaciones a la UE entraría dentro de la categoría de “exenta de aranceles” en base al principio de la NMF o el Acuerdo de Cotonú. En total, en términos de valor, en torno a tres cuartas partes de las exportaciones africanas están exentas de aranceles en base al principio de la NMF y otro 23% goza de preferencias en virtud del Acuerdo de Cotonú. En otras palabras, alrededor del 98% de todas las exportaciones subsaharianas están exentas de aranceles o son susceptibles de que se les aplique el Acuerdo de Cotonú (Mold, 2005). La Comisión tiende a citar cifras como éstas para respaldar el argumento de que se hace buen uso de las preferencias. Cifras como éstas explican también por qué la iniciativa “Todo menos armas” está teniendo un impacto tan limitado en las exportaciones a la UE de los países africanos menos adelantados: la mayoría de sus exportaciones ya gozaban de un acceso libre de impuestos.

Si esto es así, ¿por qué las preferencias han suscitado semejante controversia? ¿Por qué aparentemente no han tenido el efecto positivo en la reducción de la pobreza y las perspectivas de crecimiento de los países africanos que sus defensores esperaban de ellas? En este punto resultan probablemente relevantes una serie de cuestiones. En primer lugar, existen cada vez más pruebas de que se ha sobrevalorado la importancia del comercio como factor de estimulación del crecimiento económico y la reducción de la pobreza; el comercio no es beneficioso de por sí, y algunos tipos de crecimiento del comercio tienen muy escasas repercusiones, o ninguna, en reducción de la pobreza (véanse, entre otros, UNCTAD, 2004; Mold & Rozo, 2006). En segundo lugar, el porcentaje relativamente pequeño de sectores a los que no se han concedido preferencias es precisamente el de interés estratégico para los países en desarrollo (especialmente la agricultura). Como otros otorgantes de preferencias, la UE ha conseguido, de esta forma, “ajustar” la estructura de sus preferencias de forma que le permita no abrir sus propios mercados en áreas en las que no dispone de una ventaja competitiva. Y por último, los casos en que las preferencias han tenido un impacto particularmente importante han tendido a producirse en mercados en los que la preferencia ha adoptado la forma de cuotas. Mauricio, por ejemplo, se ha beneficiado enormemente de la concesión de cuotas, que ha permitido a sus exportaciones de azúcar aprovechar el precio interno de la UE, que puede llegar a ser tres veces superior al precio mundial. Las rentas que Mauricio obtuvo de ello ascendieron a la suma, elevadamente alta, del 5,4% de su PIB de media todos los años, y de hasta un 13% algunos años. La mayor parte de esas rentas fueron a parar a los productores, que posteriormente invirtieron sustancialmente en zonas de elaboración de productos para la

exportación, especialmente en el sector textil (Surbramania y Roy, 2003, p. 223).

Sin embargo, el historial de diversificación de Mauricio ha sido la excepción a la regla. ¿Y por qué? Las investigaciones revelan una serie de motivos por los que los países africanos no han conseguido avanzar demasiado en la diversificación de su estructura de exportación. Un supuesto motivo que se cita con frecuencia es la complejidad y rigurosidad de las normas de origen (Brenton y Manchin, 2003). Claramente, para los países en desarrollo pobres con economías relativamente sin diversificar, la incapacidad de adquirir insumos de la fuente más barata posible limita enormemente su capacidad de avanzar hacia líneas de producción más sofisticadas. El acceso preferencial está bien, por tanto, para productos que no hayan sido elaborados a partir de mercancías procesadas o manufacturadas, pero en cuanto los productos son un poco más elaborados surgen problemas importantes.¹²

Un motivo relativamente pasado por alto de la ineficacia de las preferencias ha sido el modo en que, a pesar de que los sistemas de preferencias persiguen aparentemente objetivos de desarrollo, los países donantes han tratado de hacer política con ellos. En 2002, tras la guerra de Afganistán, EEUU presionó a la UE para que ampliara su programa SPG especial, diseñado para los países latinoamericanos afectados negativamente por el tráfico de estupefacientes, a su entonces aliado, Pakistán. La India se negó a otorgar preferencias a su vecino y posteriormente un grupo de expertos de la OMC falló a su favor en esta cuestión.¹³ Esa *realpolitik* tan flagrante por parte de los países otorgantes de preferencias no contribuye en exceso a cambiar la idea que los críticos tienen de los acuerdos de acceso preferencial como instrumentos de política exterior (de mano dura) más que instrumentos de desarrollo.

Un problema conexo es la frecuencia con que los países otorgantes de preferencias revisan las normas aplicables a sus acuerdos preferenciales. Para el SPG de la UE, esa frecuencia es de tres años. Eso quiere decir que el sistema en su conjunto “se ata muy corto”, aumentando así la incertidumbre en torno al carácter permanente de las ventajas que ofrece. Es comprensible que los empresarios y quienes formulan las políticas en los países en desarrollo se muestren reticentes a dirigir recursos hacia sectores donde la ventaja competitiva depende de factores que podrían resultar ser efímeros. Esto es lo que ha pasado, por ejemplo, con la introducción por parte de la UE del sistema de “graduación”, por el que los países quedan excluidos de los beneficios del acuerdo preferencial cuando sus exportaciones en un sector particular alcanzan un nivel predeterminado, o cuando el país beneficiario alcanza un determinado nivel de desarrollo. De forma similar, el SPG de EEUU ha vencido en cinco ocasiones sin ser renovado de forma inmediata (OCDE, 2004, p. 78).

No es de extrañar que, en esas circunstancias, la respuesta por el lado de la oferta de la mayoría de los países africanos a los regímenes de preferencia haya sido decepcionante. Ni los inversores nacionales ni los extranjeros están dispuestos a asumir el riesgo de unos costes irre recuperables derivados de una inversión a gran escala en el marco de acceso preferencial a los mercados de naturaleza efímera. Sin embargo, esto no quiere decir que esos regímenes no sean mejorables, como debatiremos en el último apartado del presente documento. Por desgracia, la política comercial de la UE de cara a los países en desarrollo parece estar avanzando hacia una mayor, y no menor, discrecionalidad. La Comisión anunció nuevas normas, aplicables a partir de enero de 2006, por las que se abrirían los mercados de la UE como recompensa a los países en desarrollo que aprobaran políticas laborales y de medio ambiente “progresistas”. Los países en desarrollo que deseen

¹² Para los países menos adelantados, las normas de la iniciativa “Todo menos armas” son, de hecho, aún más complicadas que las del Acuerdo de Cotonú que, a diferencia de esa iniciativa, permite una acumulación plena entre los países ACP.

¹³ Otro ejemplo: cuando en 1991 la representante de Comercio de EEUU determinó de forma unilateral que la protección de la propiedad intelectual de la India resultaba “irrazonable”, el presidente George H.W. Bush suspendió los privilegios de exención de impuestos conferidos en virtud de su SPG a productos por valor de 60 millones de dólares procedentes de la India en abril de 1992.

beneficiarse de esas condiciones deberán aplicar una lista de 27 “convenciones y convenios internacionales clave en materia de desarrollo sostenible y buen gobierno” de aquí a finales de 2008. Aunque se haga con la mejor de las intenciones, puede argumentarse que medidas como ésta sólo aumentarán la incertidumbre y discrecionalidad que actualmente siguen socavando el impacto a largo plazo de los acuerdos de acceso preferencial a los mercados.

4. El punto de partida para las economías africanas

El diagnóstico que subyace al problema inherente a los AAE es que los países africanos no están suficientemente integrados en la economía mundial. Pero, ¿es cierto que los países africanos presentan una integración comercial demasiado escasa en la economía mundial? En realidad, los países africanos muestran un sorprendente grado de apertura al comercio internacional. En base al índice estándar de “apertura” de las economías africanas (exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB), los países africanos presentan típicamente un ratio de apertura del orden del 50-60%, comparable a la media de los países de la UE y aproximadamente *tres veces superior* al del mayor importador del mundo, EEUU. Eso significa que, en base al conocido índice de apertura de Sachs-Warner, todos los países africanos podrían considerarse actualmente “abiertos”.

Resultan también innegables los esfuerzos de reducción arancelaria de los países africanos en los últimos decenios. Los aranceles promedio se han reducido en más de un 50% desde finales de la década de 1970, a un ritmo comparable al de Asia Oriental y las economías industriales. En muchos países, el promedio de aranceles ponderados en función del comercio se ha reducido hasta un 15% o menos. Y en un reciente estudio del Banco Mundial se señala: “Los aranceles han estado disminuyendo en gran parte de la región en los últimos diez años para los bienes de capital, los bienes intermedios y el total de las importaciones... Además, no parece que los aranceles africanos sean superiores a los de los exportadores de Asia Oriental y Meridional de mayor éxito” (Clarke, 2005, p. 7). Además, las principales barreras no arancelarias de los 12 países del África subsahariana incluidos en un estudio reciente disminuyeron desde un 26% en 1989-1994 hasta un 10,4% en 1995-1998. Aun así, a pesar de los avances registrados en términos de liberalización, los beneficios que reportan esas reformas a los países africanos siguen siendo limitados (CEPA, 2004, p. 14).

Todo esto sugiere que, contrariamente a lo que se suele pensar, el problema de base no es que África comercie demasiado *poco* o que presente un régimen excesivamente cerrado, sino más bien que comercie el tipo inadecuado de productos: productos básicos con escaso valor añadido, unos precios bajos y una elasticidad de la demanda muy escasa en los mercados mundiales. Superar la marginación económica de África es por tanto una cuestión esencialmente *cualitativa*, no *cuantitativa*. Visto desde esta perspectiva, el escaso (y cada vez menor) peso de África en el mercado mundial es sencillamente el resultado de un mal rendimiento económico relativo y se refleja igualmente en otros indicadores, como el peso cada vez menor de África en el PIB mundial.¹⁴ La conclusión a que se llega es que, al menos desde la perspectiva africana, los AAE nacen de un diagnóstico erróneo del problema y plantean la pregunta de si resulta deseable para los países del África subsahariana acelerar aún más el ritmo de su liberalización hasta el punto de firmar acuerdos de libre comercio con la UE.

De hecho, el resultado más significativo de la liberalización del comercio en los países del África subsahariana en los últimos 20 años, desde el punto de vista de las perspectivas de desarrollo a largo plazo, ha sido que el proceso se ha visto acompañado de una considerable desindustrialización

¹⁴ Por ejemplo, con más del 11% de la población mundial, el África subsahariana apenas representa el 1% del PIB mundial (Anuario Estadístico de la UNCTAD, 2005). Este patrón se repite en ámbitos como la inversión extranjera directa (IED), donde el peso de África sobre el total alcanza tan sólo un 1% aproximado del total de entradas de inversiones. Véase Mold (2004).

del continente en relación con otras regiones en desarrollo. El valor añadido en fabricación *per cápita* estimado por Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) sugiere que África está menos industrializada hoy que a principios de la década de 1980. Sólo Latinoamérica ha sufrido una descentralización más profunda (y desde un nivel inicial muy superior) (véase la Tabla 1).

Tabla 1. Valor añadido en fabricación *per cápita* en dólares constantes de 1995

Grupo de países	1981	1986	1991	1991	1995	2000	2005
Economías de mercado desarrolladas	4153	4444	4942	4942	5086	5699	5949
Economías de transición	655	721	723	723	450	540	814
Regiones en desarrollo:							
África subsahariana	32	32	31	31	28	29	30
Norte de África	128	152	156	156	159	185	197
Latinoamérica y el Caribe	807	701	669	669	687	731	769
Asia Meridional y Oriental	92	113	164	164	214	260	329
China	90	125	169	169	263	380	559
Asia Occidental y Europa	416	472	485	485	514	590	706

Fuente: <http://www.unido.org/data/UNIDO/Stats/Staworld2.cfm?c=GHA>.

Un aspecto particularmente importante que hay que tener en cuenta en este punto es que, para todos los países del África subsahariana (a excepción de Sudáfrica), la magnitud de la diferencia en la productividad de la mayoría de sus industrias de fabricación con respecto a sus competidores europeos es enorme. Si tomamos PPP *per cápita* como una aproximación de los niveles de productividad relativos, en la actualidad la diferencia existente entre la media de la UE-15 y la media de los países del África subsahariana es del orden de 30 a 1. En el caso de los países más pobres, como Etiopía, esa cifra es aproximadamente del orden de 50 a 1. Incluso en Sudáfrica, el país más rico y competitivo del África subsahariana, esa diferencia es del orden de 2,5 a 1. Aunque cada caso es distinto, es evidente que, de media, la ventaja competitiva de las empresas europeas es enorme. En semejantes circunstancias, parece difícil imaginar cómo la industria africana, ya enormemente debilitada de por sí, podrá sobrevivir en un escenario de acuerdos de libre comercio en igualdad de condiciones como el que proponen los AAE. Debería preocupar seriamente que los AAE sólo vayan a servir para consolidar esa tendencia hacia la desindustrialización del África subsahariana.¹⁵

5. Resultados de los estudios empíricos: ¿un consenso universal poco común?

En vista de las dificultades de simular mediante modelos los sistemas económicos y lo complejo de la medición de las interacciones económicas, en el análisis económico muy pocas veces se llega a un consenso en torno a los resultados de una determinada modificación de las políticas. Sin embargo, los estudios realizados sobre los efectos de los AAE podrían considerarse la excepción a la regla. Esos estudios tienden a mostrar un efecto global limitado, aunque por lo general negativo, de los AAE, independientemente de la metodología empleada. Los consumidores se benefician gracias a unos menores precios de las importaciones, resultado inevitable de una reducción de los aranceles, pero también se producen pérdidas debido a unos menores ingresos públicos y un descenso de la producción interna. Se considera que la creación neta de comercio es positiva pero,

¹⁵ En privado, este autor escuchó a un funcionario de la UE, claramente bienintencionado, reconocer que los países africanos del Grupo ACP no están en situación de competir con la UE, y que probablemente el resultado de los AAE sea que se terminen diezmando muchas industrias internas al mismo tiempo que aumentan enormemente las importaciones (siempre que lo permita la cuenta de capital, por supuesto). Sin embargo, ese mismo funcionario sugirió que eso sería positivo, ya que acabaría con las actividades encaminadas a una obtención privilegiada de rentas y obligaría al Estado a renunciar al control de la actividad económica. Esa afirmación acaba con la idea generalizada existente acerca de las ventajas de una liberalización y una orientación hacia las exportaciones, y sugiere que mediante un “fracaso de las exportaciones” y un aumento masivo de las importaciones puede sanearse una economía. También podría considerarse, sin embargo, que refleja una idea bastante inocente y simplista de la economía política de los países africanos.

como se explica en la nota a pie de página, esta percepción podría ser conceptualmente errónea.¹⁶

En este documento no pretendemos revisar exhaustivamente todos los estudios realizados hasta la fecha, sino sencillamente citar los resultados de un par de ejemplos indicativos. Usando análisis de equilibrio parcial, Morrissey *et al.* (2007) proporcionan un análisis claro y sencillo sobre los riesgos económicos que plantean los AAE para los países en desarrollo que los firmen. Los autores tratan de calcular las ganancias y los costes netos para Tanzania y Uganda de firmar, junto con Kenia, un AAE con la UE. Al igual que otros resultados de análisis empíricos de las políticas comerciales, el resultado apunta a una pérdida neta de bienestar de hasta un 0,5%. Se prevé un aumento de las importaciones procedentes de la UE tanto en Tanzania (del 78%) como en Uganda (del 189%), pero a eso se une la posibilidad de unas elevadas pérdidas en términos de ingresos arancelarios (aproximadamente un 70% en ambos casos) (véase la Tabla 2).¹⁷

Tabla 2. Resumen de los efectos para el comercio, los ingresos y el bienestar de firmar un AAE en Tanzania y Uganda (variación porcentual con respecto a los valores de 1995)

	Tanzania	Uganda
a) <i>Sólo efectos para el consumo</i>		
Importaciones de la UE	11,1	10,3
Ingresos arancelarios	-41,1	-16,4
Bienestar (% importaciones base)	0,81	0,84
b) <i>Desviación del comercio y efectos sobre el consumo</i>		
Importaciones de la UE	65,5	122,3
Ingresos arancelarios	-31,7	-44,2
Bienestar (% importaciones base)	-2,7	-8,7
c) <i>Creación de comercio y efectos sobre el consumo</i>		
Importaciones de la UE	1,2	55,5
Ingresos arancelarios	-0,04	-8,5
Bienestar (% importaciones base)	–	3,2
d) <i>Efecto global</i>		
Valor de las importaciones	77,6	188,6
Ingresos arancelarios	-73,2	-69,1
Efecto neto sobre el bienestar (% PIB 1995)	-0,5	-0,3

Notas: Los valores se expresan como variación porcentual en relación con el valor de las importaciones procedentes de la UE o los ingresos arancelarios de 1995 empleados como base, según se indique, o con el PIB en el caso del efecto neto sobre el bienestar. Puede que el total de los valores individuales no sume exactamente el total, por haberse redondeado las cifras.

Fuente: Morrissey *et al.* (2007).

Aunque el bienestar nacional y de los consumidores aumenta como resultado de la creación de comercio y los efectos sobre el consumo, los costes potencialmente elevados de que se desvíe el comercio desde fuentes eficientes no comunitarias implican que es probable que disminuya el bienestar neto de ambos países como resultado de los efectos comerciales estáticos de un AAE UE-CEPA. Cabría prever efectos similares sobre el bienestar en relación con el PIB en Kenia, aunque en el caso de este último disminuyen las exportaciones a los demás países de la CEPA sin que se produzca ninguna ganancia en términos de consumo al no importar éste grandes cantidades de productos procedentes de otros países de la CEPA.

¹⁶ En una sinopsis por lo demás excelente, Bilal y Rampa (2006, capítulo 4) afirman que los estudios muestran inequívocamente que la creación de comercio es mayor que la desviación del mismo, lo cual implica ganancias para los países ACP. Sin embargo, los estudios citados parecen emplear una medición errónea de la creación de comercio: la creación de comercio no consiste en que aumenten los volúmenes absolutos de comercio (una consecuencia prácticamente inevitable de una reducción de los aranceles), sino en que se sustituya un productor relativamente eficiente (es decir, barato) por uno relativamente ineficiente (es decir, más caro) sencillamente por un trato diferencial en términos de aranceles. Esto no puede medirse sencillamente dando por hecho que la UE es el productor más eficiente para todos los productos. De hecho, en muchas ocasiones eso es bastante improbable: para muchas líneas de productos, a los países ACP en desarrollo les convendría más utilizar como fuente regiones como África Meridional u Oriental. Por tanto, serían necesarios estudios más detallados para poder medir en condiciones el alcance de una posible desviación del comercio.

¹⁷ En una simulación de las repercusiones económicas de un AAE para Ruanda, Perez *et al.* (2005) prevén, de forma similar, grandes pérdidas de ingresos como consecuencia de los ingresos arancelarios que dejan de percibirse.

Resultados como éstos plantean la cuestión de por qué deberían preferir los países del África subsahariana profundizar aún más sus vínculos comerciales con la UE, cuando la teoría comercial estándar apuntaría más bien a la necesidad de diversificar y profundizar las intensidades comerciales con otras regiones. Como sugirió la Comisión para África (2005, p. 279):

“África debe dejar de depender de sus antiguos vínculos comerciales con Europa y ampliar su comercio a otros mercados, particularmente en el Sur... A medida que Europa amplía su número de miembros para incluir a naciones más pobres, esta relación cambiará de todas formas. Es importante acceder a nuevos mercados. Por ejemplo, en los últimos años el comercio entre China y África ha crecido de forma espectacular. En 2004 alcanzó la suma de USD 20.000 millones, un aumento de más del 50% con respecto al año anterior”.

Otra conclusión clave del estudio de Morrissey *et al.* es que los países ACP pueden diferir sustancialmente con respecto a los sectores que consideran sensibles. En el caso de la CEPA, por ejemplo, probablemente Kenia sea el único país con productos sensibles en los sectores de la minería y la industria alimenticia (en los que exporta a otros), sólo a Tanzania parecen preocuparle sus productores locales en los sectores de la bebida y el tabaco y sólo a Uganda parecen preocuparle el azúcar y los productos forestales. Esas diferencias en los patrones de comercio hacen extremadamente difícil que los países, o incluso los bloques regionales, puedan negociar con la UE haciendo un frente común; lo que probablemente sea aceptable para uno probablemente no lo sea para otro. Por otro lado, la UE tiene a su disposición innumerables estudios sobre su estructura industrial y sobre qué sectores le reportan una ventaja competitiva, y es muy consciente de los intereses que debe proteger y promover.

Un análisis de equilibrio parcial sobre el efecto de un AAE UE-CEDEAO realizado más recientemente por Karingi *et al.* (2005) prevé un descenso significativo de los ingresos públicos de los países de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) como consecuencia de los ingresos arancelarios no percibidos de las importaciones desde la UE (véase Tabla 3). Para proteger sus posiciones fiscales y mantener la estabilidad macroeconómica, los países del África subsahariana deberán reformar sus sistemas impositivos de forma que los anteriores ingresos arancelarios sean reemplazados por ingresos procedentes del IVA y de impuestos especiales no discriminatorios aplicados tanto a los productos importados como a los de producción local. Es posible que los países que se enfrentan a pérdidas de ingresos arancelarios particularmente elevadas deban considerar la posibilidad de adoptar medidas adicionales, como el refuerzo de otros componentes de sus sistemas tributarios y fiscales o la reducción de sus gastos. Sin embargo, es importante tener en cuenta las importantes limitaciones institucionales y de recursos humanos experimentadas al tratar de llevar a cabo una recaudación fiscal por otros medios. La capacidad de los países ACP para formar al personal necesario para ello y establecer instituciones adecuadas para recaudar modalidades impositivas más “caras” que los derechos de aduana puede ser limitada. Y también hay que tener en cuenta las repercusiones de fuentes alternativas de impuestos en los pobres (Morrissey, Milner y McKay, 2007).

Tabla 3. Déficit de ingresos resultante de un AAE UE-CEDEAO

País	Déficit de ingresos (en millones de dólares)
Nigeria	-427
Ghana	-194
Costa de Marfil	-112
Senegal	-80
Benín	-35
Togo	-35
Mali	-33
Burkina Faso	-22
Níger	-20
Mauritania	-15
Guinea-Bissau	-7
Total	-985

Fuente: Karingi *et al.*, 2005, p. 56.

Las simulaciones con modelos de Equilibrio General Computable (EGC) más ambiciosos tienden a producir resultados similares a los obtenidos con el análisis de equilibrio parcial. Un ejemplo es el ingenioso uso de la base de datos del Proyecto de Análisis del Comercio Global (GTAP) que hace Perez (2007)¹⁸. Perez compara cinco escenarios distintos y plantea la pregunta clave de qué pasaría si los países ACP se vieran forzados a volver al SPG estándar. La pregunta también se amplía para explicar cómo la UE podría adaptar el SGP de forma que se minimizasen los problemas derivados de que los países ACP volvieran a ese sistema:

- (1) Con los AAE asimétricos estándar (los países ACP eliminarían el 80% de sus aranceles a las exportaciones de la UE y ésta eliminaría el 100% de los aranceles a las exportaciones de los países ACP), los países ACP del África subsahariana experimentarían un descenso del 1,4% en su PIB (con un descenso del 1,8% en su producción agrícola), un descenso de los ingresos fiscales de un 1% del PIB, un aumento del déficit comercial de 1.100 millones de dólares y una pérdida de bienestar de 900 millones, mientras que la UE obtendría una ganancia de 1.700 millones en términos de bienestar.
- (2) En el segundo escenario, en el que los países ACP sólo eliminarían el 50% de sus aranceles a las exportaciones de la UE (y la UE eliminaría el 100% de sus aranceles a las exportaciones de los países ACP), el descenso del PIB de los países ACP del África subsahariana se reduciría al 0,4% (con un descenso de la producción industrial del 1%), el descenso de los ingresos fiscales se situaría también en un 0,4%, el déficit comercial sería menor, dólares 600 millones, y la pérdida de bienestar se situaría en 300 millones.
- (3) En el tercer escenario, basado en la total eliminación de los aranceles dentro del grupo AAE (pero no con la UE), el comercio regional aumentaría en 1.900 millones de dólares. Sin embargo, cuando este escenario se combina con el primero (eliminación de los aranceles para el 80% de las exportaciones de la UE), el comercio regional se reduce en tan sólo 407 millones de dólares, y las pérdidas de bienestar superan el beneficio de una plena integración regional en 851 millones. Estas conclusiones parecerían refutar la afirmación de la UE de que los AAE son necesarios para impulsar la integración regional.
- (4) El escenario alternativo en que los países ACP se niegan a firmar los AAE y optan por el SPG para los países no pertenecientes al grupo de los menos adelantados, y por la iniciativa “Todo menos armas” para los sí pertenecientes a ese grupo, produciría mejores resultados que los tres escenarios anteriores. La cuenta corriente de los países ACP aumentaría en 200 millones de

¹⁸ Perez emplea la base de datos MacMap para aplicar las reducciones arancelarias. Inevitablemente, esto implica un cierto grado de “estimaciones-conjeturas” con respecto a las líneas arancelarias a las que se aplican las reducciones en los distintos escenarios. Aun, así el análisis resulta interesante.

dólares debido a que, si bien sus exportaciones a la UE disminuyen en 900 millones, sus exportaciones al resto del mundo aumentarían en 800 millones y sus importaciones se reducirían, en particular por lo que respecta a los bienes industriales. Esta opción, que conserva una mayor protección arancelaria para las industrias con sede en los países ACP, también resulta más favorable en términos de integración regional y de conservación de los recursos fiscales. Con esta opción, el comercio regional aumenta ligeramente, mientras que con las propuestas de AAE sufre un pronunciado descenso. En términos de bienestar y variaciones del PIB, la opción del SPG también parece preferible (al menos para los países ACP del Pacífico y del África subsahariana no pertenecientes a la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC)). Esta opción también resulta mejor para el mundo en su conjunto, ya que el descenso del bienestar global se sitúa tan sólo en 31 millones de dólares, frente a los 263 millones de la primera opción.

- (5) El último escenario, el de un SPG+, en el que las importaciones libres de impuestos de la UE procedentes de los países ACP se amplían a 250 líneas arancelarias de carácter sensible para la Unión, es claramente la mejor alternativa de todas las presunciones empleadas en el modelo de Perez. Este escenario genera los resultados más satisfactorios para todos los subgrupos del Grupo ACP en términos de bienestar, valor del PIB, balanzas externa y fiscal y comercio regional. Así, esta opción conduce a un *quasi-statu quo* en las relaciones comerciales entre la UE y los países ACP y resulta menos costosa que la opción de los AAE (véase Tabla 4).

Tabla 4. Comparación de la propuesta de AAE “estándar” con las opciones de SPG y SPG+ (variación porcentual en millones de dólares)

		Propuesta de AAE “estándar”	Opción SPG	Opción SPG+
ACP	Bienestar	-851	-459	-51
	PIB real	-183	-79	-9
	Balanza comercial	-1.223	234	26
	Balanza fiscal (% PIB)	0,7	0	0
	Comercio regional	-407	60	7
UE-27	Bienestar	1.638	376	49
	PIB real	71	33	9
Resto del mundo	Bienestar	-1.050	50	3
	PIB real	-147	15	1
Bienestar mundial total		-263	-31	1

Fuente: Perez (2007).

Desde una perspectiva de desarrollo, la conclusión más clara que se deriva de todo esto es que, de hecho, lo mejor sería que la Comisión no hiciera nada; en todos los escenarios, los países ACP, como grupo, saldrían perdiendo en términos de bienestar.

6. ¿Es preferible la integración Sur-Sur?

Aunque existen argumentos teóricos que respaldan la idea de que la integración regional del tipo propuesto por los AAE podría contribuir al crecimiento y el desarrollo (en particular mediante un aumento del tamaño del mercado y la atracción de IED), la mayor parte de los datos relativos a los efectos beneficiosos de los ARC tienen que ver con la integración entre países desarrollados o de renta media (Schiff y Winters, 2003). La experiencia de integración de los países de renta baja no resulta muy alentadora; en muy pocos casos se ha producido una integración profunda sostenida, especialmente en África (Lyakurwa *et al.*, 1997). África Oriental es un buen ejemplo de los problemas que surgen aun cuando existe voluntad política: Kenia es un país relativamente más industrializado y exporta productos manufacturados a Tanzania y Uganda, mientras que estos últimos exportan poco a Kenia o el uno al otro. Esto es reflejo del problema general de que la mayoría de los beneficios revierten en el país miembro más grande y más rico y que los miembros más pobres se benefician poco (Morrissey, Milner y McKay, 2007). Aunque podamos argüir que

esos aspectos no invalidan totalmente los argumentos en favor de una integración Sur-Sur, al menos sí explican en parte por qué se han experimentado dificultades para conseguir o mantener una integración profunda.

La Comisión insiste en que sólo negociará con los países como parte de agrupaciones regionales (aunque posteriormente se contradiga al hacer saber que también negociará con países individuales). Aparentemente, los AAE están diseñados para reforzar los procesos de integración regional. El comisario para el Comercio de la UE, Peter Mandelson, ha sido bastante explícito a este respecto:

“Los AAE deberían dejar de concebirse como acuerdos comerciales en el sentido convencional de que ambas partes buscan beneficiarse mutuamente. La UE no trata de conseguir un acuerdo igualitario en relación con los socios con los que firme los AAE. La finalidad de esos acuerdos es promover la integración regional y el desarrollo económico” (Mandelson, 2005, cita tomada de Bilal y Rampa, 2006, p. 39).

Pero, ¿es ésta la realidad? Los estudios sobre los efectos de esos acuerdos a que se hace referencia más arriba sugieren que los AAE minarán los ya de por sí bajos niveles de comercio intrarregional al provocar una desviación del comercio con los países vecinos hacia un comercio con la UE.

Independientemente de estas conclusiones, existe una línea de pensamiento que sugiere que un mayor comercio con la UE sería más beneficioso que un comercio entre los países del África subsahariana, es decir, que la integración Norte-Sur del tipo propuesto por los AAE resultaría preferible para los países en desarrollo que la integración Sur-Sur (véase, por ejemplo, Schiff y Winters, 2003). Aun así, el tipo de argumento empleado para respaldar esa hipótesis es extremadamente abstracto y no refleja bien las pruebas empíricas (limitadas, es cierto) existentes en torno a esta cuestión. Según Schiff y Winters (2003, pp. 73 y 74), tanto la UE como América del Norte cuentan con un elevado porcentaje de los productores más eficientes del mundo para muchos productos, que operan tras aranceles relativamente bajos para los fabricantes y que son capaces de satisfacer la mayor parte de las necesidades de las economías meridionales. De ese modo, para estos autores, la estrategia lógica para cualquier país en desarrollo sería firmar un ARC con un país o grupo de países industrializados como la UE, América del Norte o Japón. Si ese país en desarrollo importara solamente del socio septentrional una vez formado el bloque, sus precios internos disminuirían hasta los niveles del Norte y se beneficiaría de un aumento del consumo y de un descenso en la producción de sustitutos locales de elevado coste.

Sin embargo, estos argumentos suscitan problemas importantes. Se da por hecho que los bienes son homogéneos y que cambiar de un proveedor a otro resulta un proceso sencillo y ausente de costes. También pasan por alto las ventajas competitivas y las distorsiones, muy reales, de las empresas del Norte. Como reconocen Schiff y Winters, hay que confiar en que los precios disminuirán realmente hasta los niveles internos del socio septentrional. Si se sigue exportando desde terceros países a los que aún se aplican aranceles, los precios internos no disminuirán necesariamente y no se experimentarán beneficios. El país meridional sencillamente perderá ingresos derivados de los aranceles. Sólo si existe un mercado suficientemente competitivo se verán obligadas las empresas septentrionales a reducir los precios hasta los niveles internos. Semejante consideración sitúa las políticas de competencia en primer plano de los factores a tener en cuenta. ¿Serán capaces los países ACP de plantar cara de forma concertada a las empresas de la UE con una posición de mercado oligopolística o monopolística en sus economías internas? Casi todos los países pobres en desarrollo carecen actualmente de un marco jurídico para las políticas de competencia y, algo que quizás sea aún más importante, del peso político necesario para ir en contra de los intereses de las grandes empresas con base en la UE (hay que tener en cuenta su dependencia de las corrientes de ayuda comunitaria).

Otro factor a tener en cuenta es que no está tan claro que la integración Sur-Sur presente más posibilidades de conducir a una desviación del comercio que la integración Norte-Sur, como suponen muchos economistas ortodoxos. Empleando un modelo de gravedad ampliado, Cernat (2001) calcula, para una serie de acuerdos regionales comerciales (ACR) entre países en desarrollo, los efectos netos en términos de creación y desviación del comercio resultantes de la firma de esos acuerdos. Llega a la conclusión de que, contrariamente a la opinión generalizada y las previsiones teóricas estándar, un amplio número de ARC africanos no generarían una desviación del comercio, sino una creación del mismo en términos tanto de comercio intra-ARC como de comercio extra-ARC. Cernat sostiene que la explicación a estos resultados aparentemente sorprendentes radica en la reducción de las barreras comerciales “invisibles” que dificultaban tanto el comercio con los países miembros del ARC como con terceros países. Por tanto, los prejuicios existentes contra la integración Sur-Sur no tienen razón de ser.

Otro factor más a tener en cuenta es el hecho de que las exportaciones extrarregionales de los principales productos básicos, como el petróleo, distorsionan la importancia relativa del comercio intrarregional. Si tomamos como ejemplo la CEDEAO, según las cifras oficiales, el comercio intrarregional no supera el 4-5% del comercio total. Pero como importante exportador de petróleo, la exportaciones extrarregionales de Nigeria (principalmente a EEUU y Europa) distorsionan enormemente las cifras. Si excluimos las exportaciones de petróleo del total de las exportaciones, el comercio interregional pasa súbitamente a ser mucho más importante. También existe una gran cantidad de comercio informal del que no se lleva un registro. Por ejemplo, en África Occidental existe un amplio comercio de manufacturas simples, mutuamente beneficioso, entre Nigeria y sus países vecinos. Ciertamente, la calidad de esos productos es generalmente bastante pobre, pero el simple hecho de que exista es un punto de partida y algo que podría utilizarse como base para la industrialización de la región. En consecuencia, se está infravalorando enormemente la importancia relativa del comercio regional.

En resumen, por tanto, oficialmente los AAE reconocen la importancia de la integración Sur-Sur pero se hace poco por promoverla, y con el calendario establecido para completar la liberalización con la UE (aparentemente no más tarde de 2020) no habría tiempo suficiente para consolidar esa integración. Posiblemente sería más conveniente que la UE reflexionara un poco más acerca de cómo elaborar políticas que impulsen esa integración regional en África *antes* de embarcarse en negociaciones del tipo de los AAE (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1. Algunas consideraciones de carácter estratégico acerca de por qué los países africanos no deberían buscar una mayor integración con la UE antes de lograr un mayor comercio intrarregional

- 1) Su dependencia del mercado de la UE es ya excesivamente alta. De hecho, los países africanos llevan muchos siglos vinculados, en mayor o menor medida (voluntaria o forzosamente), a las economías europeas, sin que ello haya generado los resultados deseados en términos de desarrollo. El intento de la UE de hacer avanzar su agenda de AAE brinda a los países ACP la oportunidad de replantearse esos vínculos y analizar formas de diversificarse más allá de la UE.
- 2) La UE es un mercado de lento crecimiento. Tiene mucho más sentido una integración regional con países en desarrollo rápido y dinámico (probablemente el multiplicador de comercio sea mucho más elevado).
- 3) A menos que los aranceles NMF se reduzcan hasta niveles prácticamente irrelevantes, será inevitable una desviación del comercio. Los países africanos terminarán importando productos relativamente caros de Europa en vez de adquirirlos de otros proveedores a un menor precio. Que los Gobiernos africanos consideren que la alternativa de un régimen de “cuasi-libre comercio” sería beneficiosa para sus países constituiría un acto de fe.
- 4) Como muestran los estudios mencionados en el apartado 5, las pérdidas de ingresos derivadas de los AAE serían muy considerables y la capacidad de encontrar fuentes de ingresos alternativas podría ser limitada. Por tanto, puede resultar necesario recortar el gasto público.
- 5) Desde la perspectiva de los países pobres en desarrollo, la UE muestra una economía muy distorsionada, con unos subsidios extremadamente elevados en sectores como el azúcar, el algodón y las cosechas, en los que los países ACP podrían presentar una ventaja comparativa. En esas actuales condiciones (distorsionadas) de mercado, el libre comercio podría resultar altamente perjudicial para los países ACP.

- 6) Como se sugiere en el apartado 3, independientemente de los elevados subsidios que reciben la agricultura y la industria, las diferencias en el nivel de competitividad son excesivamente profundas.
- 7) ¿Por qué deberían firmar los países ACP algo que les resulta más oneroso aún que los compromisos adquiridos con la OMC? Los Gobiernos de los países en desarrollo de África y otras regiones ya rechazaron el “paquete” de Singapur en el foro de la OMC. ¿Por qué brindar a la UE la oportunidad de volver a imponerlo por medio de los AAE?
- 8) Los riesgos son asimétricos. Dado el alto nivel actual de dependencia del mercado de la UE que presentan los países africanos, ellos son los que arriesgan, la UE apenas tiene nada que perder.
- 9) Los AAE hacen peligrar gravemente el proceso de integración regional. Puede llegar a desarrollarse un sistema “radial” (*hub and spoke*) de inversión y comercio con la UE que complicaría enormemente la integración regional. ¿Deberían consentir las economías africanas que sus planes de integración regional dependieran de exigencias europeas?

Fuente: el autor.

7. ¿Combatir la retórica con más retórica?

Como se señalaba en la introducción, la UE ha sido objeto de un aluvión de críticas por parte de ONGs y otros centros de investigación que consideran que los AAE imponen un sistema de juego desigual.¹⁹ Otras fuentes más integradas en la corriente general también han emitido valoraciones pidiendo cautela, por no criticado abiertamente. Los economistas del Banco Mundial Laurence Hinkle y Richard Newfarmer afirman, por ejemplo, que:

“Para que se materialicen los efectos potencialmente beneficiosos de los AAE, la Unión Europea debe concebirlos realmente como instrumentos de desarrollo, subordinando sus intereses comerciales a las necesidades de desarrollo de África y coordinando eficazmente el comercio y la ayuda al desarrollo. Los países africanos deben utilizar esos AAE para acelerar sus tasas de crecimiento e integrar sus economías a nivel regional y mundial. Deberán abordarse una serie de cuestiones importantes a fin de limitar los riesgos de desarrollo asociados a los AAE. *Si no se logra dar una respuesta satisfactoria a esas cuestiones, el proceso de AAE podría terminar siendo reemplazado por unas preferencias mejoradas, o incluso abandonado.*” (Hinkle y Newfarmer, 2006, p. 163, cursiva enfática añadida).

Claramente, tiene poco sentido que los países en desarrollo celebren acuerdos a sabiendas de que éstos tendrán un efecto neto perjudicial para sus economías. La oferta de una compensación económica en forma de programas de “puesta a nivel” o en cualquier otro formato no tranquiliza en exceso a los Gobiernos de los países en desarrollo, como se señalaba en Mold (2007, capítulo 5). Aunque la suma total de fondos ofrecida pudiera considerarse medianamente generosa, el historial en términos de desembolsos reales de acuerdos similares, como los Acuerdos Euromediterráneos con el Norte de África y los países del Mediterráneo, no son precisamente alentadores.

Además, la Comisión se ha resistido hasta ahora a cualquier intento de vincular comercio y ayuda en los AAE con los países ACP. Según la información disponible, Bruselas ha rechazado también la idea de una cláusula de revisión, propuesta por los Estados africanos, que les permitiera congelar el proceso de liberalización transcurridos 10 años si la UE no cumpliera sus promesas de ayuda. En palabras de los negociadores de la Comisión: “Aunque no nos oponemos a cláusulas de revisión bien definidas, pensamos que debería limitarse su alcance y que éstas deberían dirigirse fundamentalmente a acelerar o ampliar la liberalización”. Dichos negociadores añadieron además que la apertura de los mercados no debería vincularse a “objetivos de desarrollo sin definir, ya que ello podría desproveer al acuerdo de su sentido original”.²⁰

¹⁹ Véanse, por ejemplo, los sitios web de ActionAid (<http://www.actionaid.org.uk/1412/epas.html>) o Christian Aid (<http://www.christian-aid.org.uk/indepth/505epas/index.htm>).

²⁰ Andrew Bounds, “Brussels Rejects Moves to Link Trade with Aid”, *The Financial Times*, 28/XI/2006, <http://www.ft.com>.

Cuadro 2. Algunas “verdades” acerca de los AAE, según Marc Maes

- 1) Las preferencias siguen deteriorándose y ese proceso de deterioro no hará sino acelerar. Ese deterioro provendrá de las negociaciones de la OMC y también del nuevo programa de negociaciones bilaterales (por ejemplo, con Centroamérica, la región andina, la India, la región ASEAN y Corea del Sur). Las preferencias se están deteriorando hasta tal punto que el “acervo de Lomé” (el nivel de acceso al mercado de la UE del que disfrutaban los países ACP en virtud de los Acuerdos de Lomé) ha dejado de existir. La célebre frase del Acuerdo de Cotonú de que los AAE preservarían el acervo ya no tiene demasiado sentido, puesto que ese acervo ha dejado de existir.
- 2) La UE no está dispuesta a permitir un pleno acceso a su mercado a partir del día uno del período de aplicación de los AAE. Por ello, la Comisión está negociando un período de transición de hasta 10 años.
- 3) Los protocolos de productos básicos (para el azúcar, los plátanos y la carne de vacuno) no sobrevivirán a los AAE. Más bien serán integrados en ellos.
- 4) La Comisión carece de recursos adicionales para sufragar los costes derivados de los AAE. Los Estados miembros de la UE se han comprometido a aumentar su ayuda oficial al desarrollo (AOD) hasta un 0,7% de aquí a 2015. Esto supondría recursos adicionales, pero los Estados miembros no se han comprometido firmemente a ayudar a sufragar los costes resultantes de los AAE.
- 5) La Comisión quiere que los AAE sean acuerdos regionales de comercio elegantes y por tanto está rechazando las propuestas de los países ACP de incluir en ellos expresiones propias de los documentos sobre cooperación y desarrollo. La Comisión insiste en que los AAE no son acuerdos mixtos de comercio y desarrollo, sino acuerdos puramente comerciales y que no procede hablar de desarrollo en ellos.
- 6) Las propuestas de la propia Comisión son exactamente las mismas que en otros ARC: no incluyen ningún componente de desarrollo. La Comisión propone incluso incluir en los AAE capítulos enteros (sobre inversión, servicios y comercio electrónico) tomados de los acuerdos comerciales de nueva generación concertados con los países emergentes anunciados por la Comisión a principios de octubre.
- 7) La única diferencia es que la Comisión permitirá una menor cobertura y mayores plazos. Pero incluso a este respecto, la Comisión se resiste a aceptar coberturas muy inferiores al 80% por parte de los ACP, aun cuando los estudios sobre los efectos demuestren que ello beneficiaría al desarrollo.
- 8) La Comisión se resiste a aceptar un trato especial y diferencial dentro de las regiones AAE, incluso por lo que respecta a los países menos adelantados. La Comisión insiste en una “misma línea de salida”, lo cual quiere decir que todos los países ACP de una región AAE deberán aplicar los mismos aranceles a los bienes procedentes de la UE. Esto va en contra de la diferenciación establecida por los países ACP en sus actuales procesos de integración. La Comisión rechaza las propuestas de los países ACP de que permita a los países menos desarrollados de sus regiones optar por la iniciativa de “Todo menos armas”.
- 9) La Comisión insiste en que todas las cuestiones relativas al comercio anteriormente citadas guardan relación con sus intereses más ofensivos, incluidos los servicios, las inversiones, las reglas de la competencia y la contratación pública. En su renovada estrategia comercial, la Comisión señala que los mercados de contratación pública representan entre un 15% y un 25% del PIB de los países y declara sencillamente que quiere que las empresas de la UE obtengan un porcentaje del mismo.
- 10) La Comisión insiste en que los AAE también incluyen todas esas cuestiones, especialmente la inversión.
- 11) La UE no concederá acceso adicional a su mercado en Modo 4 por lo que respecta a los servicios. La Comisión insiste en que el acceso a su mercado para la circulación temporal de proveedores de servicios contractuales procedentes de países ACP va más allá de lo acordado en las negociaciones de la OMC sobre el Acuerdo General sobre el Comercio y los Servicios (AGCS).
- 12) La Comisión no estudiará opciones alternativas a los AAE ni llevará a cabo análisis de coste-beneficio de todas las opciones sobre la mesa mientras los países ACP no digan que no quieren un AAE. La Comisión tampoco tendrá en cuenta la petición de los países ACP de reflexionar acerca de distintas alternativas para poder tomar una decisión fundamentada.

Fuente: South Centre, 2006, pp. 71 a 73.

Quizá uno de los incidentes más reveladores en torno a la cuestión de los AAE sea el conflicto que se produjo, en 2005, entre la Comisión Europea y el Gobierno del Reino Unido. La Comisión para África del Gobierno británico (2005, pp. 287 y 288) criticó duramente los AAE. La Comisión para África sostenía que no debía forzarse a los países pobres a liberalizarse y que la UE debía adoptar un “enfoque no mercantilista” en sus negociaciones con los países ACP (dando a entender, claramente, que eso es lo que hacía). Sugería que debía permitirse a cada país africano decidir el orden de sus propias reformas comerciales conforme a sus propios planes de desarrollo y reducción

de la pobreza y que para las exigencias de reciprocidad debía establecerse un calendario gradualista (“de más de 20 años, si fuera necesario”). Defendía además que debía prestarse más ayuda a los países en desarrollo para la creación de la capacidad necesaria para comerciar y adaptarse a unos mercados más abiertos. La peor parte vino al final: “La Comisión debería comprometerse más expresamente a adoptar ese planteamiento orientado al desarrollo, en vez del planteamiento de “negociador comercial” que trata de obtener concesiones de los países ACP”.

La respuesta de la Comisión no fue menos vehemente. Según un documento interno de la Comisión que se filtró:

“La declaración británica supone un importante e inoportuno cambio en la postura del Reino Unido, ya que se centra exclusivamente en los posibles riesgos y en cómo la Comisión debería limitarlos, sin hacer mención alguna a las oportunidades que estos acuerdos generarían. Algunas recomendaciones se apartan considerablemente de las posiciones acordadas por la UE y recogidas en el Acuerdo de Cotonú y en las directrices de negociación. Otras son incompatibles con las normas de la OMC. Ello hace que la declaración resulte contraproducente, ya que bien podría hacer más difícil el avance de las negociaciones de los AAE al reforzar la opinión de los países ACP más escépticos y plantear alternativas que, en la realidad, resultan impracticables. Esto ya ocurrió, de hecho, durante las reuniones técnicas celebradas con países centroafricanos donde se había distribuido el documento del Reino Unido”.²¹

Los defensores de los AAE dentro de la Comisión sin duda piensan que cuentan con sólidos argumentos técnicos para hacer esas acusaciones. Pero la idea de que el Reino Unido pueda ser culpable de propagar opiniones que posteriormente los países de la ACP han hecho suyas sin cuestionarlas mínimamente podría considerarse paternalista. Posiblemente el informe de la Comisión para África sólo pretendía reflejar las preocupaciones planteadas no sólo por miembros de la propia Comisión, sino también por muchos países y órganos consultados durante la totalidad del proceso. También debería señalarse que el Gobierno británico no es el único que parece oponerse a los AAE... La Asamblea Nacional francesa también se ha mostrado muy franca en sus críticas:

“Esas negociaciones están avocadas al fracaso... Si la Comisión se empeña en seguir por ese camino, Europa estará cometiendo un error político, táctico, económico y geoestratégico... ¿Podemos asumir realmente la responsabilidad de llevar a África, que en pocos años albergará al mayor número de personas que viven con menos de un dólar al día, a una situación de mayor caos alegando que estamos cumpliendo las normas de la OMC? ¿Pensamos además realmente que ese caos se limitará a África, algo ya intolerable de por sí?... Si seguimos por esa línea contribuiremos a crear grietas en la asociación UE-ACP, incluso a destruirla... Por tanto, es absolutamente necesario que los políticos otorguen a la Comisión un nuevo mandato negociador, siguiendo la línea de la iniciativa franco-británica”. (Cita tomada de Berthelot, 2006, pp. 8 y 9).

La cuestión que pende sobre las negociaciones como una espada de Damocles es la reimposición de los derechos de aduanas a las exportaciones a la UE no procedentes de países menos adelantados, a partir de enero de 2008. Esta urgencia debe entenderse a la luz de la experiencia de la iniciativa de AGOA estadounidense, puesta en marcha en octubre de 2000 y que está previsto mantener ahora hasta 2015. Esa iniciativa nunca disfrutó de una exención de la OMC y sin embargo nunca fue impugnada. ¿Por qué entonces debería plantear un problema tan grave la prolongación de las preferencias comerciales de Cotonú mientras se finaliza el complejo proceso de negociaciones de los AAE? Los argumentos a favor de los AAE resultarían más convincentes si la UE hubiera invertido anteriormente más esfuerzos en tratar de renegociar la exención para los países ACP en vez de sencillamente dar por hecho la imposibilidad de que la OMC conceda una prórroga adicional. El hecho de que EEUU no se molestara en obtener una exención de la OMC para su AGOA sugiere que la UE está empleando pretextos falsos para perseguir su propia agenda.

²¹ Citado en EPA Watch, www.epawatch.net/documents/doc287_1.doc.

La Comisión dispone de otra importante arma para influir en los países ACP para que firmen “ambiciosos” AAE, a saber la “convergencia dirigida” de las últimas etapas de las negociaciones de los AAE y la programación de los recursos para ayuda del Décimo FED. Para retomar impulso, es probable que la Comisión presione a los países que más dependen tanto de las preferencias como de las ayudas. Dicho sin rodeos, la Comisión necesita desesperadamente acabar con el bloque de resistencia a su paquete de políticas.

Y sin embargo, al mismo tiempo se tiene la clara impresión de que existe cierto grado de indecisión en el seno de la propia UE. La Dirección General de Desarrollo, a quien se retiraron las competencias en materia de AAE, se muestra sin duda más fría respecto de la totalidad del proyecto que la Dirección General de Comercio. El propio informe de mitad de período de la Comisión sobre la evaluación de impacto sobre la sostenibilidad advierte de que los AAE “pueden acelerar el colapso del sistema de fabricación moderno de África Occidental y podrían también obstaculizar aún más el desarrollo de capacidad de procesamiento y manufactura de los países ACP, en sectores orientados a las exportaciones y otro tipo de sectores”. Esas disparidades institucionales no contribuyen en exceso a restablecer la confianza en lo que parece ser un proceso de negociaciones viciado.

Cuadro 3. Estrategia de negociación propuesta por un economista del Banco Mundial

- 1) Proponer un programa de geometría variable y escalonada para el arancel externo común NMF, coherente con los programas regionales de desarrollo. Por ejemplo:
Fases 1 y 2: eliminar todas las barreras internas en uniones aduaneras/ALC.
Fases 1 a 2: reducir los aranceles NMF máximos hasta situarlos al nivel de la media para promover el comercio dentro de África y otros tipos de comercio eficiente.
Fases 2 a 3: reducir los niveles NMF promedio hasta equiparlos con los de Asia Oriental.
Fase 3: aprobar preferencias comunitarias.
- 2) Proponer normas de origen menos restrictivas (por ejemplo, a nivel de los países de África subsahariana).
- 3) Proponer medidas de facilitación del comercio para reducir los costes.
- 4) Solicitar un programa de ayuda técnica y financiera para la facilitación del comercio, SPSS y medidas por el lado de la oferta (por ejemplo, infraestructura).
- 5) Tratar de conseguir un mejor acceso en relación con la circulación temporal de personas (Modo 4).
- 6) Formular y proponer un programa de liberalización de servicios en el propio interés de la región en base al principio de la NMF.
- 7) No hacer concesiones en materia de inversiones y derechos de propiedad intelectual más allá de lo acordado en el acuerdo UE-Chile.
- 8) Proponer la aprobación de políticas de competencia que se adecuen a las estrategias nacionales de desarrollo a cambio de hacer públicos los cárteles nacionales de exportación.

Fuente: Newfarmer (2005).

Quizás el aspecto más controvertido sea el modo en que parece que se están empleando los AAE para perseguir las denominadas “cuestiones de Singapur” (inversión, política de competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación del comercio). A pesar de la insistencia de la Comisión en torno a esas cuestiones en los foros multilaterales, en vista de la enérgica oposición de los países en desarrollo durante la Ronda Doha de negociaciones de la OMC se terminó por decidir que suscitaban demasiadas divisiones y se abandonaron. El hecho de que hayan vuelto a aparecer en las negociaciones de los AAE hace que muchos sospechen que la UE está tratando de imponer su propia agenda a los países pobres en desarrollo haciendo uso de su poder económico y político. Como señalaban Jawara y Kwa (2004, p. xxii):

“Desde Cancún muchos se han venido lamentando de la desaparición del multilateralismo representado por la OMC. La posibilidad de su sustitución por negociaciones de carácter bilateral pende sobre los países en desarrollo como una grave amenaza. En realidad, no hay ninguna posibilidad de elección. Para EEUU y la Comisión, los acuerdos bilaterales y la OMC no son dos opciones posibles, sino dos elementos de una misma estrategia. Lo que no puede conseguirse con

uno de ellos se intenta con el otro, y los “avances” en uno fortalecen al otro”.

Ciertamente, si esas interpretaciones de intencionalidad son exactas, puede que las naciones en desarrollo más poderosas (la India, Sudáfrica, Brasil, China y quizás Nigeria) se sientan capaces de hacer frente a las presiones de EEUU y la UE. Esos grandes países han sido capaces de elegir el ritmo y la profundidad de su liberalización, mientras que los países africanos pequeños han tenido, por lo general, que hacerlo todo de golpe (los países latinoamericanos se situarían en un punto intermedio) (Stewart, 2006, p. 8). En semejantes circunstancias, lo que cabe esperar no es la catastrófica implosión de las aspiraciones de los países en desarrollo en su conjunto, sino más bien lo que Churchill denominó en su momento “la agonía de las naciones pequeñas”. Sin duda, esto supondría un paso hacia atrás en las políticas de desarrollo.

8. ¿Un camino alternativo hacia delante?

En la década de 1980, en su insistencia en que la política de su Gobierno era la única vía posible para avanzar, la entonces Primera Ministra británica, Margaret Thatcher, acuñó sin quererlo el término “TINA” (siglas en inglés de “Es la única alternativa posible”). En sus negociaciones con los países ACP en torno a los AAE, la Comisión corre el riesgo de parecer querer adoptar una postura similar. Aun así, criticar la política de la UE sin aportar alternativas constructivas no tiene ningún sentido. ¿Y qué forma adoptarían esas alternativas? Bilal y Rampa (2006, capítulo 6) hicieron un excelente trabajo de revisión de posibles escenarios alternativos a los AAE y en el presente documento no pretendemos repetir ese análisis. Nos contentaremos con señalar que, en el marco de los AAE, todas las posibles opciones presentan inconvenientes y nos limitaremos a sugerir que sería más conveniente que la Comisión aparcara todos los proyectos de AAE, al menos de momento, hasta que se conozcan mejor los resultados de las negociaciones multilaterales.

Entretanto, una serie de autores como Stevens (2007) y Pérez (2007) argumentan, con gran coherencia, que la UE podría ofrecer a los países ACP un SPG+. Sólo en torno a una décima parte de las exportaciones ACP no se incluyen aún en el SPG+, y su inclusión no implicaría un deterioro significativo de las preferencias ACP dado que, o bien sus competidores no cumplen las condiciones necesarias para acogerse a ese sistema o bien éstos ya se benefician de accesos libres de impuestos en virtud de otros acuerdos comerciales con la UE²². Si fuera políticamente viable ampliar el SPG+ de esta forma, no sólo estaríamos ante una alternativa a los AAE para los países ACP, sino que además aumentarían las probabilidades de que el SPG+ tuviera un efecto positivo de creación de comercio, más que de desviación del mismo. Esto se debe en parte a que el impacto del SPG+ estará determinado por el número de países que solicitan adherirse a él y que sean aceptados.

Es cierto que el SPG es potencialmente inferior a los AAE en términos de normas de origen, exclusiones y velocidad de diversificación de los países del África subsahariana. Sin embargo, estos países disponen probablemente de una fuerte posición negociadora, dado que la alternativa a un AAE no resulta tan mala (Newfarmer, 2005). Además, brindaría a la UE un buen momento para rectificar algunos de los problemas de larga data del SPG. La simplificación es una prioridad clave. La práctica comunitaria de dividir a los países en desarrollo en diferentes categorías en función de su nivel de desarrollo y la capacidad de sus empresas para competir en los mercados mundiales,

²² Seguirían existiendo problemas con los países ACP que se benefician de protocolos especiales de productos básicos: azúcar, plátanos y ron. La pérdida del bienestar por la reforma en el régimen del azúcar ocurrirá con toda probabilidad de cualquier forma no homogénea (Milner *et al.*, 2004). Aunque las transferencias de algunos países disminuirían, otros saldrían ganando debido a los efectos de la reforma del sector del azúcar en los precios mundiales. Estas diferencias se deben a una asignación muy desigual de las cuotas preferenciales entre los países con protocolos y las enormes diferencias que presentan estos países en cuanto a su grado de dependencia de los mercados de exportación comunitarios y no comunitarios. Aun así, como señalan Bilal y Rampa (2006, p. 90), los países ACP se enfrentarán a serias dificultades con esos productos independientemente del futuro del régimen comercial ACP-UE, de forma que cabría plantearse hasta qué punto ese deterioro debería considerarse un efecto negativo del “SPG mejorado”.

aunque resulta comprensible, resulta enormemente divisoria en ciertos sentidos. Los países en desarrollo tienden a considerar esos intentos de categorizar para otorgar tratos distintos (por ejemplo, Estados insulares de pequeño tamaño, países sin litoral o naciones pequeñas y vulnerables) una táctica de “divide y ganarás” que debilita su poder colectivo de negociación.

Como subraya Stevens (2007), los efectos económicos de un SPG+ mejorado podrían superar los posibles efectos de los AAE. La UE, una economía de gran tamaño, se liberalizaría de forma rápida y sustancial. Con los AAE, es probable que la liberación de los países ACP pequeños sea parcial y lleve mucho tiempo. Ello se debe a que los países ACP tendrán que liberalizar tan sólo “prácticamente todas” sus importaciones (lo cual significa que podrían perfectamente excluir por completo el 20% aproximadamente de sus importaciones más sensibles) y podrán prolongar parte de esa liberalización al menos 12 años (y hasta 20 años si se aceptase la recomendación de la Comisión para África).

Por último, una postura más desinteresada en cuestión de políticas implicaría la aprobación por la UE de una política encaminada a ayudar a los países ACP a liberarse de su influencia, en ocasiones abrumadora. La UE debe ser consciente de la importancia que tiene para los países ACP diversificar sus vínculos al resto del mundo, profundizar en sus propios procesos incipientes de integración regional y reforzar su capacidad de sacar provecho del sistema comercial mundial. A este respecto resultan relevantes los comentarios de Stein (2003) acerca de las deficiencias del ajuste estructural de África durante las décadas de 1980 y 1990:

“El ajuste no ha tenido los resultados esperados porque el mundo real de las manufacturas no se parece en nada al modelo imaginario que habita en las mentes neoclásicas... En el mundo real... escasea enormemente la capacidad de gestión y mano de obra, es difícil obtener financiación, la información resulta costosa, las relaciones entre las empresas están muy poco desarrolladas y los derechos de propiedad no siempre están claramente definidos, no existe una normalización de los productos, y un largo etcétera. *La apertura de las industrias a los mercados internacionales en toda su fuerza difícilmente conducirá a los resultados esperados cuando las instituciones y las capacidades son tan débiles.* Si Asia puede considerarse un indicador, lo que se necesita es un entorno favorable que permita a las industrias madurar y prosperar (Stein, 2003, p. 170 – cursiva enfática añadida, ANM).

Si la principal prioridad es el desarrollo, la Comisión (y otros actores de la comunidad de desarrollo) deben reflexionar más acerca de cómo crear ese entorno propicio. Una mayor liberalización en virtud de AAE no es en sí la respuesta.

Andrew Mold

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL); anteriormente trabajó en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA) en Addis Abeba y en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales

Bibliografía

- Berthelot, Jacques (2006), 'David and Goliath: Argument Against the Economic Partnership Agreements (EPAs) Between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Countries', *Solidarité*, <http://solidarite.asso.fr>.
- Bilal, Sanoussi, y Francesco Rampa (2006), 'Alternative (to) EPAs – Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU', Informe de Gestión de Políticas nº 11, Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM), Maastricht, <http://www.ecdpm.org>.
- Brenton, Paul y Miriam Manchin (2003), 'Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin', *The World Economy*, vol. 26, edición nº 5, mayo, pp.755 a 769.
- Cernat, Lucian (2001), 'Assessing Regional Trade Arrangements: Are South-South RTAS More Trade Diverting?', UNCTAD, Ginebra.
- Clarke, George R.G. (2005), 'Beyond Tariffs and Quotas: Why Don't African Manufactures Export More?', Documento de trabajo sobre Investigación de Políticas nº 3617 del Banco Mundial, junio.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (2004), 'Economic Report on Africa 2004 - Unlocking Africa's Trade Potential', www.uneca.org.
- Comisión para África (2005), 'Our Common Interest – Report of the Commission for Africa', Departamento Británico de Desarrollo Internacional (DFID), Londres.
- Fondo Monetario Internacional (2004), 'Fund Support for Trade-Related Balance of Payments Adjustments', Washington, 27 de febrero.
- Freres, Christian (2007), 'Challenges of Forging a Partnership Between the European Union and Latin America', en Andrew Mold (Ed.), *EU Development Policy in a Changing World- Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press.
- Hinkle, Laurence, y Richard Newfarmer (2006), 'Risks and Rewards of Regional Trading Arrangements in Africa: Economic Partnership Agreements Between the European Union and Sub-Saharan Africa', en Richard Newfarmer (Ed.), *Trade and Development*, Banco Mundial, Washington.
- Holdar, Sven (2000), 'European Foreign Aid – South, East, Both, or Neither?', en Richard Grant y Jan Nijman (Eds.), *The Global Crisis in Foreign Aid*, Syracuse University Press, Siracusa.
- Karingi, Stephen, Nassim Oulmane, Mustapha Sadni-Jallab, Remi Lang y Romain Perez, (2005), 'Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements', CEPA, Centro Africano de Políticas Comerciales (ATPC), trabajo en progreso nº 10.
- Jawara, Fatoumata, & Aileen Kwa (2004), (edición revisada y actualizada), *Behind the Scenes at the OMC – The Real World of International Trade Negotiations: The Lessons of Cancun*, Zed Books, Londres.
- Lyakurwa, William, Andrew McKay, Nehemiah Ng'eno y Walter Kennes (1997), 'Regional Integration in Sub-Saharan Africa: A Review of Experiences and Issues', en Ademola Oyejide, Ibrahim Elbadawi y Paul Collier (Eds.), *Regional Integration and Trade Liberalisation in Sub-Saharan Africa*, vol. 1, Macmillan, Londres, pp. 159 a 209.
- Milner, Chris, Wyn Morgan y Evious Zgovu (2004), 'Would All ACP Sugar Protocol Exporters Lose from Sugar Liberalisation?', *The European Journal of Development Research*, vol. 16, nº 4, Winter, 2004, pp. 790 a 808 (19).
- Mold, Andrew (2004), 'Trade Preferences and Africa: The State of Play and the Issues at Stake', Documento de política en progreso nº 12, Centro Africano de Políticas Comerciales (ATPC), CEPA, Addis Abeba.
- Mold, Andrew (2005), 'Taking Politics Out of Preferences: The Need for a New Deal for Africa', *Bridges*, año 9, nº 1, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (CICDS), enero.
- Mold, Andrew (2006), 'Tackling the Commodity Price Problem – New Proposals and Revisiting Old Solutions', Anuario para África 2005, Instituto de Economía Mundial y Gestión Internacional (IWIM) de la Universidad de Bremen.
- Mold, Andrew, y Carlos Roza (2006), 'Liberalisation, Growth and Welfare: The 'Maquiliación' of the Mexican Economy', in Kishor Sharma & Oliver Morrissey (Eds.), *Trade, Growth and Inequality in the Era of Globalization*, Routledge, Abingdon.
- Mold, Andrew (Ed.) (2007), *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press.
- Morrissey, Oliver, Chris Milner y Andrew McKay (2007), 'A Critical Assessment of Proposed EU-ACP Economic Partnership Agreements', en Andrew Mold (Ed.), *EU Development Policy in a changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press.
- Newfarmer, Richard (2005), 'Economic Partnership Agreements – Risks and Rewards', presentación durante una reunión de alto nivel, Mombasa, septiembre.
- OCDE (2004), 'Assessment of Utilization and Motive for Under-Utilization of Preferences in Selected Least

- Developed Countries', Grupo de Trabajo Conjunto en materia de Comercio y Agricultura, COM/AGR/TD/WP(2004)12/REV2, 21 y 22 de octubre.
- Oxfam (2006), 'Unequal Partners: How EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) Could Harm the Development Prospects of Many of the World's Poorest Countries', nota informativa de Oxfam, <http://www.oxfam.org.uk>.
- Perez, Romain (2007), 'Are the Economic Partnership Agreements a First-best Optimum for the ACP Countries?', *Journal of World Trade*, 40, p. 6.
- Perez, Romain, Stephen Karingi, y Hakim Ben Hammouda (2005), 'Assessing the Consequences of the Economic Partnership Agreement on the Rwandan Economy', Centro Africano de Políticas Comerciales (ATPC), trabajo en progreso n° 13, marzo.
- Schiff, Maurice, y L. Alan Winters (2003), 'Regional Integration and Development', Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y Banco Mundial, Washington.
- South Centre (2006), 'High-Level Conference on EU-ACP Trade Relations: The Development Challenge of Economic Partnership Agreements', South Centre, Ginebra, Suiza, www.southcentre.org.
- Stein, Howard (2003), 'Rethinking African Development', en Ha-Joon Chang (Ed.), *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, Londres.
- Stevens, Chris (2007), 'Creating a Development-Friendly EU Trade Policy', en Andrew Mold (Ed.), *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press.
- Stewart, Frances (2006), 'Do We Need a New "Great Transformation"? Is one likely?', documento de trabajo de Queen Elizabeth House QEHWPS136, febrero.
- Subramanian, Arvind, y Devesh Roy (2003), 'Who Can Explain the Mauritian Miracle? Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?', en Dani Rodrik (Ed.), *In Search of Prosperity – Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- UNCTAD (2004), 'The Least Developed Countries Report 2004 – Linking International Trade with Poverty Reduction', Ginebra.